

노동정책연구
2012. 제12권 제1호 pp.141~166
© 한국노동연구원

연구논문

영국 산재보험의 형성과 노동정치의 역할에 관한 연구*

유범상**

본 논문은 1946년 영국 산재보험제도의 등장을 노동조합과 노동정치를 통해 살펴보고자 하는 것이다. 일반적으로 산재보험은 사회보험 중에 가장 먼저 도입되고, 노동조합의 적극적인 참여와 노사정 간의 협상과 타협을 전제한다는 점에서 복지국가 형성의 전형적인 모습을 보여준다. 따라서 본 논문은 영국의 산재보험제도 형성에 초점을 맞추어 노동정치와 복지국가 형성의 정치를 이해하려는 것을 목적으로 하고 있다.

영국의 노동조합은 산재보상의 정치에서 아젠다 세팅, 정책과정과 결정의 참여자, 실질적 입법의 핵심 주체로 존재했다. 즉 끊임없이 산재보상의 문제점에 대해 비판했을 뿐만 아니라 대안을 제시해 왔으며, 정책결정 과정에서 노동당을 통해 개입해 왔다. 따라서 영국의 산재보험제도 형성의 정치는 노동조합의 적극적인 참여와 협상과 타협의 노동정치가 사회보험과 복지국가 형성의 전제였다는 것을 보여주고 있다.

핵심 용어 : 산재보험, 영국, 노동정치, 복지국가

논문접수일: 2012년 2월 28일, 심사의뢰일: 2012년 3월 5일, 심사완료일: 2012년 3월 8일

* 본 논문은 필자의 박사학위 논문(Welfare Politics and Social Policy of Coal Workers' Pneumoconiosis in Britain and South Korea, 2009, The University of Edinburgh)을 기반으로 하여 작성된 것이다. 그리고 심사과정에서 좋은 논평을 해주신 익명의 심사위원들에게 감사드린다.

** 한국방송통신대학교 행정학과 조교수(houran@knou.ac.kr)

I. 복지국가 형성과 산재보험

본 논문은 영국의 산재보험제도의 형성과정을 통해 영국의 복지국가 형성의 정치 과정을 이해하고자 한다. 본 논문이 영국에 주목하는 이유는 영국이 복지국가 형성의 정치 교과서이기 때문이다. 정치는 어떤 세력이 자신의 이념을 정책으로 관철하는 행위다. 이런 점에서 볼 때 영국의 복지국가는 자신의 설계도인 베버리지 보고서, 복지국가 형성의 엔진이라고 할 수 있는 노동당과 그 당의 적극적인 지지 세력인 조직노동, 그리고 이들 세력과 지도에 명확한 방향을 제시한 사회민주주의를 기반으로 형성되었다.

그렇다면 왜 산재보험인가? 산재보험은 대부분의 복지국가 형성에서 제일 먼저 보편적인 사회보험제도로 도입되었기 때문이다. 특히 영국의 산재보험은 “사회보장의 가장 오래된 영역, 가장 관대한 수단, 다른 사회보장 제공의 선도자, 독립된 존재”(Wikeley et al., 2002: 713) 등의 특징을 가지고 있다.

더 나아가 산재보험은 노동조합의 역할을 잘 들여다볼 수 있는 사례다. 이윤을 축적해야지만 생존할 수 있는 자본가는 생산과정에서 끊임없이 더 나은 상품을 더 빨리 더 싸게 만드는 데 관심을 가질 수밖에 없다. 이런 상황에서 노동자들의 건강과 안전이 위협을 받을 개연성이 커진다. 따라서 노동조합은 산업 재해와 이에 대한 보상의 문제에 필연적으로 관심을 가지게 된다. 이것이 자본주의 생존의 핵심인 노동력 상품을 보존하는 것과 직결되어 있기 때문이다.

이처럼 사회보험 중에서도 산재보험은 노동조합과 특히 긴밀한 연관성을 가지고 있다. 대부분 산재보험은 산업화된 국가에서 19세기에 등장했다. 산재보험 형성의 원인으로 노동조합 권력의 증가, 보상수단으로서 사법체계의 부적절성, 높은 산재율에 대한 사회적 우려, 산업안전에 대한 유인책과 재활의 필요 등이 거론될 수 있다(Wikeley et al., 2002: 713). 그런데 이상의 요인들 중에서도 노동조합 권력의 우선성이 인정되어야 한다. 노동조합이 힘만 있다면 다른 요인들은 ‘문제 있는 것’으로 호명되기 때문이다. 즉 노동조합의 노동자들의 건강과 산재에 대한 관심과 이것을 이슈와 정책으로 만들 수 있는 능력이 사법체

계에 대한 부적절성 문제를 제기하여 사회적 지지를 만들었고 정부의 산업안전에 대한 관심과 정책으로 귀결되었기 때문이다.

본 논문이 산재보험제도에 관심을 갖는 또 다른 이유는 산업재해와 이에 대한 대책이 본질적으로 복지국가의 핵심 요소인 사회보험과 밀접히 연관되어 있기 때문이다. 노동자의 업무상 재해에 대한 보상책임을 규정하고 있는 산재보험은 기본적으로 산재노동자의 소득보장을 목적으로 한다. 즉 산재보상은 산재노동자가 고용주를 법정에 고발하기 위한 것보다는 일정 수준의 소득을 유지하고 의료급여를 제공받도록 하는 무과실보험 프로그램으로서 보편적인 사회보험제도다(Wooding & Levenstein, 2007: 50).

더 나아가 산재보험을 둘러싼 노동정치는 협상과 타협의 드라마가 가장 잘 나타나는 영역이기도 하다. 산재보상을 통해 소득보전을 목적으로 하는 노동자와 산재가 발생했을 때 위험을 분산해야 하는 자본가 사이에 일정한 이해관계 수렴이 가능하기 때문이다. 즉 산재보험은 노사 간 공통의 이해관계와 갈등 완화에 기여한다. 특히 산재보험은 정부나 자본가에게 “거대한 사업이며 최고의 금융자본”이다. 산재가 “상품화되고 거래되는 시장의 물건이자 보험회사 소유주에게는 부의 원천”이기 때문이다(Wooding & Levenstein, 2007: 163).

이상에서 보듯이, 영국의 산재보험 등장 과정을 노동조합과 노동정치의 역할에 초점을 맞춰서 보는 것이 복지국가 형성의 기초를 이해하는 데 중요하다고 본다. 이런 점에서 본 논문은 노동조합의 역할과 노동정치의 사회적 타협에 초점을 맞춰 영국의 복지국가 형성의 정치를 이해하려는 것을 목적으로 하고 있다.

II. 관점 : 제도, 정치 그리고 노동운동

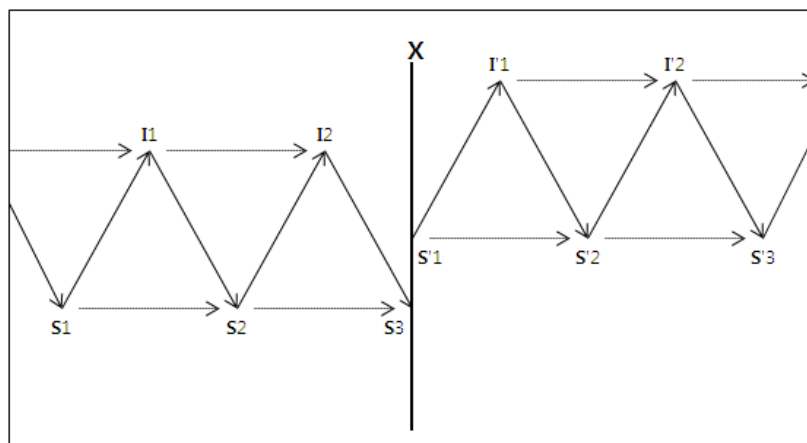
본 논문은 산재보험제도와 노동정치의 관계에 초점을 맞추어 복지국가 형성의 정치를 이해하고자 한다. 따라서 본 논문은 제도와 정치의 관계에 초점을 두고 있는 신제도주의에 주목했다. 신제도주의의 한 부류인 역사적 제도주의에 따르면, 제도는 공백에서 만들어지는 것이 아니라 행위자들 간의 활동의 결과이자 반영이다(Thelen & Steinmo, 1992: 18). 따라서 제도는 본질적으로 “사회

적·정치적 행동의 화석화된 흔적”이며 “제도는 정책 뒤에 있는 핵심 세력과 정책을 확립해 온 역사적 타협과 협력적 실천을 이해하는 열쇠이다”(Jorgensen, 2002: 18).

한편 제도는 명문화된 계약, 규칙, 법 등이 되자마자 일정하게 고정된 안정성과 함께 이들의 창조자, 즉 정치세력과 관계를 통제한다. 다시 말해 제도는 권력과 영향력의 분배, 이익의 정의, 그리고 사회의 가치 확립에 개입한다(Hall, 1986; Pontusson, 1995; Thelen & Steinmo, 1992). 이런 맥락에서 “제도는 정치를 형성한다”(Koelble, 1995: 238).

이 논의를 보다 구체적으로 묘사하면 [그림 1]이 된다. 이 그림에서 보듯이, S1인 권력관계 또는 정치는 I1이라는 제도를 만든다. 이런 점에서 Poulantzas (1978)가 언급한 것처럼 제도는 세력관계의 응축이다. 그런데 한 번 형성된 제도 I1은 정치(세력관계)에 영향을 준다. 따라서 S2라는 새로운 정치 또는 권력관계가 형성된다. 이 정치는 다시 I2라는 제도를 만든다. 정치적 관계 S1은 S2와 분명히 다르지만 본질적인 차이가 없기 때문에 경로의존적(path-dependancy)이라고 할 수 있다. 이렇게 반복되다가 [그림 1]의 가운데 X축에서 보듯이, 기존의 제도와 권력관계와 질적으로 S'1과 I'1이라는 다른 역사적 결절점이 생긴다. 그렇게 되면 기존의 경로의존성이 사라지고 S'1이라는 새로운 경로가 만들어진다.

[그림 1] 역사적 제도주의 설명도



정리하면 T 시간에 형성되어 정치를 규정했던 제도는 T+1 시간에 유효하지 않을 수도 있다. 왜냐하면 세력관계의 변화가 더 이상 T 시간의 제도를 용인하지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 T+1 기간에 새로운 세력관계는 새로운 제도를 만든다. 이렇듯 제도와 정치는 서로를 속박하면서 변해 간다고 볼 수 있다.

따라서 본 논문은 특정 제도를 정치적 관계의 맥락 속에서 형성된 구조와 관련된 주체들 간의 정치적 관계를 통해 이해해야 한다고 본다. 국가를 세력관계가 응축된 제도(Poulantzas, 1978)라고 볼 때, 복지국가는 국가의 특수한 한 형태다. 즉 복지국가는 특정한 권력관계와 가치분배를 내포하고 있다.

권력관계의 특수성은 노동운동이 핵심적인 정치적 파트너로서 참여하고 있다는 점에 있다. 권력자원 이론은 그동안 복지국가의 존재 조건이 전국 조직인 노동조합과 이와 밀접한 연계를 맺고 있는 진보정당이라고 주장하여 왔다 (Pierson, 2006; Esping-Andersen, 1985; Gough, 1979; Rothstein, 1990). 따라서 복지국가는 삼자협의주의(tripartism) 또는 사회적 조합주의(social corporatism)의 정치형태를 띠었다.

한편 복지국가의 가치분배는 탈상품화(decommodification)를 내용으로 하고 있다. 복지국가란, 시장과 경쟁의 기반에서 만물을 상품화하려는 자본주의로 인해 발생하는 불평등의 문제를 탈상품화를 통해 인간의 삶의 조건을 확보하려는 제도이자 실천이다. 따라서 복지국가는 시장자유주의와 다른 고유의 자신의 철학과 제도를 가지고 있다. 이것은 ‘시장을 포위함으로써 사회를 보호’하려는 경향을 갖는 진보적 자유주의 또는 사회민주주의로 표현될 수 있고, 제도주의적 복지 또는 보편주의로 나타난다.

이상에서 보듯이, 산재보험제도 또는 복지국가라는 제도는 정치적 관계 속에서 이해해야 한다. 그리고 복지국가의 정치에서 노동운동과 노동정치는 핵심적인 역할을 하고 있다. 따라서 본 논문은 산재보험제도 형성의 정치에서 노동조합의 역할에 주목하고자 한다.

Ⅲ. 기존 연구와 자료

그동안 독일·일본·미국 등의 산재보험 형성과 제도에 대한 연구는 어느 정도 존재했다. 이 연구들은 대체로 제도 형성과정과 기원에 대한 본격적인 연구보다는 제도의 내용에 대한 소개에 집중했다. 그런데 영국에 대한 한국의 연구는 산재보험제도에 대한 연구가 매우 취약하다. 이것은 한국의 산재보험이 독일의 대륙모델과 일본에 기인하고 있고, 영국의 현재 시스템이 사회보험에 통합되어 있어서 한국과 다르기 때문이다. 특히 1946년 당시의 영국의 산재보험 형성과 관련한 국내 연구는 없다고 해도 무방하다. 따라서 본 글은 외국의 문헌 자료에 의존할 수밖에 없었다. 이것은 산재보험 형성과정에서 직접적으로 참여한 관련 주체들이 만든 1차 자료와 연구자들의 연구서인 2차 자료로 나눌 수 있다.

영국의 기존 연구와 관련하여 산재보험 형성의 역사에 대한 논의는 풍부하지만, 1946년을 중심으로 산재보험제도 형성에 초점을 맞춘 연구는 많지 않다. 따라서 당시 산재보험의 형성에 참여했던 사람들과 정부기관의 기록과 활동에서 단초를 찾을 수밖에 없다(Beveridge, 1942, 1953; 의회속기록인 Hansard; 영국 노총(TUC)의 매년 사업보고, 정부의 문건인 DHSS, 1981; Pearson, 1978). 이런 와중에서 Colwill(1986)의 박사 논문은 산재보험제도 형성사를 집중적으로 다루고 있어 매우 유용하다. 또한 이 밖에도 Young(1964), Brown(1982), George(1968) 등의 형성과정을 보여주는 연구와 산재보험사를 통시적으로 보여주는 Wikeley et al.(2002), Harris(1977)의 연구가 있다.

한편 산업안전 및 산재보험과 영국 노동조합 간의 연관성과 관련하여 상이한 견해가 있다. 부정적인 견해로서 영국의 노동조합에게 이 문제는 매우 부차적인 주제라는 것이다. 즉 영국의 노조는 임금인상을 위해 산업안전과 노동자 건강 문제를 소홀히 다루어 왔다(Bartrip, 2002; Tweedale, 1999; Dwyer, 1991).

하지만 영국의 노동조합에 대한 이와 다른 견해가 훨씬 더 많이 존재해 왔다. 이 입장은 산업안전과 보상에 대해 노조가 적극적으로 대처해 왔다고 본다(Eva

& Oswald, 1981; Tweedale, 1999; Melling & Bufton, 2005; McIvor & Johnston, 2007; Bloor, 2000). 이 입장에 있는 논자들은 노조가 의회와 작업장에서 노동자들의 건강과 안전을 위해 노력해 왔다고 주장한다.

본 논문은 영국의 노동조합이 산업안전과 산재보상에 깊숙이 개입해 왔다고 본다. 이것은 다음에서 살펴볼 산재보험제도 형성의 역사에 잘 드러난다.

IV. 영국의 산재보험의 형성과 산재보상의 복지정치

1. 산재보험 형성사

영국의 산재보험제도(IIA : Industrial Injuries Compensation)의 형성을 이해하기 위해서 간략하게 영국 산재보험의 형성사를 살펴볼 필요가 있다. 영국 산재보험은 1897년 영국 노동자보상법(WCA : British Workmen's Compensation Act 1897), 1946년 IIA, 그리고 1986년 사회보장법(Social Security Act)으로 산재보험제도의 통합 등의 결절점(historical momentum)을 통해 발전해 왔다.

WCA 이전의 산재는 보통법(Common Law)과 1880년에 도입된 사용자책임법(Compensation under Employer's Liability Act)을 통해 다루어졌다. 이 법들은 관리 소홀과 의무 위반이라는 차원에서 사용자 책임성을 부과했으나 노동자가 사용자의 잘못을 입증해야 하는 한계를 가지고 있었다(Brown, 1982, 1; DHSS, 1981: 1). 이런 와중에 WCA는 무과실 책임이라는 원칙을 확립했기 때문에 산재보상의 역사에서 매우 중요한 입법이였다. 이것은 노동자들이 더 이상 사용자들의 책임 소재를 밝힐 필요가 없다는 것을 의미했다(Pearson, 1978: 26~27). 하지만 이 법의 적용범위는 매우 제한적이였다. 철도, 공장, 광산, 채석장, 30피트 이상의 빌딩 건설 등의 위험한 사업장으로 제한되었기 때문이다(Pearson, 1978: 26~28). 지속적인 법개정을 통해 적용대상이 확장되었지만 결정적인 변화는 베버리지 보고서에 이르러서야 나타났다.

베버리지는 WCA가 매우 긍정적인 측면이 있지만, 길고 복잡한 법소송 과정, 낮은 보상수준과 협소한 적용대상, 연금이 아닌 일시불 보상, 산재노동자에 대

한 재활과 의료비 지급의 미비 등을 문제점으로 지적했다(Beveridge, 1942). 베버리지는 이 문제의 해결을 위해 IIA 도입을 시도했다. IIA가 기존의 산재보상 제도와 결정적으로 다른 것은 산재보험을 사회보험의 맥락에서 다루었다는 점이다. 즉 이 법안은 산재보상을 기존의 사용자 개별 책임에서 사회적 책임으로 보았다(Schweinitz, 1943: 236). 하지만 IIA는 일반 사회보험과 분리되었는데, 산재노동자가 일반 환자와 다르기 때문에 특별하게 취급되어야 한다고 생각했기 때문이다. 이 법안은 수정을 거듭했지만 대체적으로 1982년까지 큰 골격이 유지되었다. 하지만 1970년대에 산재보험기금이 폐지되었고 마침내 사회보장법의 도입으로 IIA는 일반 사회보험과 통합되었다(Wikeley, Ogus & Barendt, 2002: 715).

2. 노동조합의 복지정치

제도의 형성은 정치와 함수관계에 있다. 복지국가 형성의 정치에서 핵심적인 주체는 노동조합의 정치세력화에 있다(Esping-Andersen, 1990). 이런 관점에서 볼 때 영국의 노동조합은 1945년 당시 복지국가 형성사에서 언급되는 전형적인 모습을 보여주었다. 영국에서 1842년 이전에 노동조합은 법적으로 인정받지 못했다. 하지만 1868년 전국중앙조직인 노동조합회의(TUC) 설립 이후로 노동조합은 급속도로 성장한다. 그 결과 전후 1945년에 노동조합은 가장 신뢰하는 집단 중의 하나가 되었고, 높은 정치적 영향력을 갖게 되었다.

이러한 노동조합의 위상은 첫째, 양차 세계대전 중에 노동조합이 전쟁 수행에 적극적으로 협조한 데 따른 것이었다(Pelling, 1987: 222). 특히 노조는 인력 수급정책에 적극적으로 협조하였고, 정부는 노동조합을 긍정적으로 보기 시작하였다(Barnes & Reid, 1982).

특히 주목할 점은 영국의 노동조합이 제도정치에 과견할 자신들의 정당을 1900년에 만들어 1945년 단독 집권하기 전에도 두 차례 연립정부를 통해 집권했다는 점이다. 그리고 노동조합은 노동당을 재정적으로 지원했고 조합원들을 당원으로 가입시켜 인적인 측면에서도 후견하였다. 블록투표¹⁾ 등의 제도를 통

1) 노동조합이 노동당에 영향력을 미칠 수 있는 주요한 제도는 블록투표다. 전당대회의 투표

해 노동당에 압도적인 영향력을 행사했다. 이 밖에도 노동조합은 노동당의 전국집행위원회의 당연직 대표를 맡아 노동당에 대한 적극적인 영향력을 행사했다(Dorey, 1995: 17). 더 나아가 노동조합은 정부의 관료들 통해 영향력을 행사했는데, 1945년 에틀리 내각의 20명 중 6명이 노동조합의 후견을 받는 장관이었다(Pelling, 1987: 226).

노동조합은 노동당의 전후합의의 적극적인 지지자였다. 노동조합은 제2차 세계대전 전후에 복지국가를 지지했고, 베버리지 위원회는 노조의 강력한 요구로 만들어졌다(Jones, 2000: 107). 노동조합의 대표들은 전후 정부위원회에 적극적으로 참여했고, 이 속에서 경제적·정치적·산업적 주제들을 다루었다. 이것은 노동조합과 노동당이 모든 정책을 공유하고 함께 결정해 나갔다는 것을 의미한다(Dorey, 1995: 18).

산업재해와 산재보험제도의 형성과 관련하여 가장 주목할 만한 노조는 당연히 상급단체인 TUC이었다. TUC는 산업안전과 산재보상을 위해 정부정책을 비판하고 대안을 제시해 왔다. 그리고 영국광산연맹(NUM)도 적극적인 역할을 했다. NUM의 상급단체는 TUC였지만 1945년 당시에 상당한 영향력을 가지고 있었다. 이것은 위험한 광산의 작업 때문이다. 특히 진폐증은 직업병의 대표적인 문제로 부각되어 왔다. TUC와 NUM은 한목소리로 노동자들의 산재보상 문제를 제기했지만 경우에 따라서는 다른 주장을 제기하기도 했다.

이상에서 보듯이, 노동운동은 정당을 지렛대로 삼아 국가정치에서 자신들의 이익과 의지를 관철시켜 나갔다. 사회보험으로서 산재보험제도의 형성은 노동조합이 노동정치의 주요한 행위자가 됨으로써 가능한 것이었다.

방법은 1당원 1표제이지만, ‘가입단체’의 대표는 자기 단체의 당원 전체의 표를 하나의 덩어리, 즉 ‘블록(block)’으로 투표하는 것이 기존의 당헌규정이었다. 예를 들면 전당대회 의 안건에 대해 광부노조 안에서 찬성 600표, 반대 450표가 나오더라도, 광부노조 위원장은 전당대회에서 노조원 전체의 표(1,050+투표에 참가하지 않은 노조원)를 찬성표로 던지게 되어 있었다. 앞에서 본 것처럼 블록투표는 노동당의 당원 전체 중 노동조합원의 비율이 90% 이상이기 때문에 대규모의 노동조합 몇몇 또는 노동조합위원장 몇몇이 사실상 전당대회를 지배할 수 있었다(김수행, 2005: 280).

V. 산재보험 등장 : 동의와 권력

영국의 산재보험(IIA)이 도입된 배경에는 대체로 네 가지 요인을 지적할 수 있다. 우선 기존의 노동자재해보상법의 심각한 문제를 관련 주체들이 동의하고 있었다. 이들은 사회보장제도를 도입해야 하는 필요성을 자각하고 전후합의(post-war social consensus)라는 공감대를 형성했다. 사회보장을 한다면 어떤 방향으로 가야 할지에 대한 지도(map)로서 베버리지 보고서와 이것을 추진할 추진 권력으로서 노동당 정권의 탄생 등의 요소도 산재보험제도 형성의 원인이었다. 이러한 요인들을 구체적으로 살펴보자.

베버리지 보고서 이전까지 기존의 노동자보상법에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 왔다(Beveridge, 1942, para 79; OMR, 1944: 5, 9, 12; Geroge, 1968). 이것은 앞서 살펴본 바와 같이 정부, 노동자, 사용자 등의 모든 주체들에게 부담이 되는 제도였기 때문이다. 우선 이 제도는 사용자, 노동자, 보험회사 간의 지루한 장기간의 법적 소송을 유발하고 있었다. 노동자들은 이에 대해 다음과 같이 불평했다:

기존 시스템하에서 소송은 보통법원에서 다루어졌다. 그리고 판결에 불복할 경우 상급법원(County Court, Court of Appeal, House of Lords)을 거치면서 소송이 진행된다. 그런데 이 소송은 긴 법적 투쟁을 요하고 많은 비용이 들어간다(TUC, 1949: 4~5).

산재노동자들은 지속적인 소득을 가질 수 없었고, 의료와 재활을 받지 못했다. 이러한 문제들 때문에 많은 소송이 제기되었다. 이 소송시스템은 노동자들 뿐만 아니라 관련 당사자들 모두에게 부담스러운 것이었다. 특히 기존법은 낮은 보상수준과 일시금으로 보상금을 지급하는 방식이었다. 이에 TUC는 왕립위원회에 자신들의 주장을 담은 문건을 제출하는 등 이 법을 개정하기 위한 많은 노력을 해왔다.

우리는 상당 기간 동안 지속적으로 우리들의 주장을 제기해 왔다. 1925년 당 시에도 개정안을 제시했고, 1933년 2월에도 하원에 우리의 개정안이 의원입법으로 제안되었다. 그러나 제2차 독회(seconding reading)²⁾에 실패했다. 두 개의 유사한 법안들이 1936년에도 유사한 운명을 맞았다(TUC, 1949: 3).

이처럼 노동자보상제도는 지속적으로 비판받아 왔다. 문제는 이것이 노동계 뿐만 아니라 사용자들도 고비용과 지루한 소송 때문에 현 제도에 불만을 갖고 있었다는 점이다. 따라서 1939년 이후로 왕립위원회는 법개정 논의를 시작했다. 이러한 상황에서 정치권이 법개정을 논의한 배경에는 전후합의(post-war consensus)가 있다. 전후합의는 제2차 세계대전 이후 1970년대 말 대처 정부가 등장하기 이전까지 경제정책과 사회정책, 그리고 외교정책 등에서 노동당과 보수당 간 유사성을 보인 현상을 일컫는다. 전후합의는 1945년 노동당의 집권으로 공고화되었다. 하지만 그 기원은 과시즘이라는 공동의 적에 대한 연대한 7년의 전쟁(1939~45)으로까지 거슬러 올라간다. 이런 점에서 전후합의는 전시합의(wartime consensus)라고도 한다. 연립정부(1940~45)는 사회주의자들과 보수주의자들 간의 사회적·지적 연계를 형성했고, 히틀러를 패퇴시키기 위한 공동의 일상적인 노력은 두 정당 간의 이념적 차이를 좁혀지도록 만들었다(Seldon, 1991: 41).

전후합의가 기반으로 삼고 있는 경제정책은 케인즈의 완전고용과 혼합경제이고, 사회정책은 베버리지의 통합된 사회보장정책이었다. 케인즈주의(Keynesianism)와 베버리지주의(Beveridgism)는 노동당 정부(1945~51)에서 실현되었다. 즉 노동당 정부는 완전고용, 의료보험(NHS), 사회보장 프로그램, 가스, 전기, 철도, 석탄, 철강 등 공기업 등의 정책을 실현하였고, 이것은 1951년 이후 집권한 보수당 정부에서도 지속되었다(Kavanagh, 1966: 11). 보수당의 버틀러(Butler)와 노동당의 가이즈켈(Gaitskell) 재무장관의 이름을 합성한 버츠크리즘(Butskelism)은 이러한 현상을 표현하고 있다.

이상에서 보듯이, 전후합의는 영국의 정치권이 보편적인 사회보험제도의 밑

2) 영국의회는 각 위원회에 법안을 제출하기 전에 두 차례의 독회를 거친다. 제2차 독회는 법안의 기본 원칙을 검토한다(Freedman, 2002: 210).

거름이 되었다. 앞서 보았듯이, 노동자의 산재를 둘러싼 문제가 지속적으로 나타났고, 이 문제를 사회적 차원에서 해결해야 한다는 합의가 만들어지는 상황에서 베버리지 보고서는 그 방향과 내용이 어떠해야 하는지를 제시했다. 이런 점에서 이 보고서는 사회보험제도가 가야 할 방향과 방법을 담고 있는 지도(地圖)로 평가받는다.

간과해서 안 될 것은 베버리지 위원회가 노동조합의 요구에 따른 것이었다는 점이다. 베버리지의 회고에 따르면 베버리지 위원회(공식 명칭은 ‘사회보험과 관련 서비스에 관한 부처 간 위원회’)는 사회보험에 대한 포괄적인 검토를 요구하는 TUC의 지속적인 압력 때문에 만들어졌다(Beveridge, 1953: 296). 이처럼 베버리지 위원회의 등장을 노동정치와 관련해서 이해해야 한다.

1941년 여름에 출범한 베버리지 위원회는 지난 50년 동안에 사회보장제도의 실행 과정에서 문제가 된 사항들을 광범위하게 검토하기 시작했다(Harris, 1977: 378). 이 위원회는 특히 제2차 세계대전 동안에 제기된 광범위한 국민들의 요구를 반영하고자 했다. 베버리지가 주목한 사회적 문제는 결핍, 질병, 무지, 불결 그리고 나태 등이었고, 그 핵심은 빈곤에 대한 대응이었다(Beveridge, 1942: 1). 하지만 이 위원회는 이 문제가 다른 문제들과 연동되어 있다고 보았다.

이런 맥락에서 당연히 베버리지 보고서는 사회보험제도를 다루었고, 노동자 보상제도를 사회 문제의 해결책으로서 검토 대상으로 삼았다. “<위원회>가 조사하도록 요청받은 사회보험과 연관 서비스의 시책들은 점차 확대되어 왔다. 엘리자베스 시대로 거슬러 올라가는 구빈법과 별도로 조사된 시책들은 1897년 노동자보상법을 시작으로 지난 45년 동안 만들어진 것들이다. 우선 제한된 직업군에만 적용되었던 그 법은 1906년 일반화되었다”(Beveridge, 1942: 2). 베버리지 보고서는 사회보험 속에 편입한다는 방향을 제시했다:

위원회의 위원장인 윌리엄 베버리지는 사회보험 도입을 열렬하게 지지해 온 사람이었다. 따라서 그는 노동자보상제도를 사회보험제도로 전환해야 하는 이유를 가장 일관성 있게 제시했다(Hansard, 1945: 288).

이상에서 보듯이, 베버리지 보고서 발간 후 노동자보상제도의 개정 여부나

사회보험으로의 통합에 대한 논의는 더 이상 의미가 없었다. 문제는 어떤 내용으로 개정할 것인가에 있었다(Colwill, 1986: 146).

아무리 훌륭한 비전일지라도 정책으로 실현되지 못한다면, 한낱 이상(理想)에 불과할 것이다. 베버리지 보고서가 현실이 되었던 것은 1945년 총선에서 예상을 깨고 압도적인 노동당의 승리 때문이었다. 노동당은 640개의 의석 중에서 393석을 얻어 다수당이 되었다. 이로써 노동당은 1900년 창당 이래 최초로 단독으로 집권을 하게 된 것이다. 당시 연립정부의 수반이 제2차 세계대전의 영웅인 처칠이었고, 노동당이 기존에 단독 집권의 경험이 없는 정당이라는 것을 감안한다면, 이 승리는 놀라운 것이었다. 왜 이러한 역사적 결절점이 만들어졌는가?

노동당은 베버리지 보고서를 받기를 주저하는 보수당의 처칠과는 달리 확고한 복지국가에 대한 태도를 보여주었다. 전후의 많은 시민들은 그들의 빈곤, 주택, 일자리에 대한 불안에 휩싸여 있었다. 이런 상황에서 당시의 시민들 사이에 만연한 정서는 “보수당은 낡은 정당이고 늙다리들(old gang)이다. 이들은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이에 시민들의 삶의 문제를 다루는 데 실패했다”(Childs, 1986: 13)는 것이었다. 시민들은 노동당이 전후 문제를 해결하는 데 더욱 적합한 정당으로 인식하고 있었다. 이들은 노동당이 보수당과는 달리 “그들의 필요에 반응하는 정당이고, 다양하고 진실한 목소리를 가진 재능이 많은 준비된 정당”으로 인식하고 있었기 때문이다(Childs, 1986: 14).

이상에서 보듯이, 당시의 시대적 요구는 보편적인 복지를 도입하는 것이었다. 전시에는 보수당이 적합할 수 있을지 모르지만, 평화 시에는 노동당이 보다 사회적 필요에 반응할 수 있는 정당이었다. 노동당은 이제 산재보험을 포함한 사회보험을 추진해야 할 시대적 과제를 부여받았다.

VI. 산재보험의 쟁점 : 재원과 보상

산재보험을 도입하는 데 있어서 네 가지 큰 쟁점이 존재했다. 첫 번째는 기존의 노동자재해보상법을 사회보험으로 통합하느냐의 문제이고, 두 번째는 산재

보험 운영 주체의 문제다. 세 번째는 산재보험의 재정을 누가 부담할 것인가의 문제였고, 마지막으로 산재보상의 수준과 관련된 문제였다. 그런데 이 네 가지 쟁점 중에 가장 중요한 것은 첫 번째 문제였다. 나머지 문제들은 이 문제가 해결되면 당연히 해결될 문제들이었기 때문이다.

우선, 산재보험의 형태와 관련된 논쟁이다. 기업가들은 현행 보상제도가 문제가 많다는 것을 인지하고 있었지만 산재보험에 대한 국가의 개입을 꺼려했다. 연립정부의 내무부 장관 피크(Osbert Peake)는 기업가들이 베버리지 보고서의 산재보상에 대한 제안에 적대적이라는 것을 발견했다. 실제 기업가들은 베버리지 위원회에서 기존 제도가 변화하지 않아야 한다고 주장했다. 이들은 새로운 개혁이 생각하지 않은 재정적 부담을 줄 것이라는 두려움을 가지고 있었기 때문이다(Bartip, 1987: 195). 이런 맥락에서 기업가들은 노동자들과 정부와 공동으로 재정을 출자하는 개혁을 선호했다. 영국경영자협회(British Employers Confederation)의 회원들은 사회보험 방식으로 갈 때 전적으로 자신들만이 보상을 부담한다면, 산재보험의 운영을 자신들이 해야 한다고 주장하였다(Beveridge, 1942: para 94).

한편 노동조합들은 재정적 부담을 질지라도 사회보험으로 가야 한다고 생각했다. 즉 그들은 사회보험으로서의 산재보험이 사용자들의 부담에서 삼자기여 형태로 갈 수 있다는 것을 알고 있었음에도 불구하고 산재보험제도 도입을 찬성했다. 그렇다면 왜 노동조합은 이런 판단을 했을까? 우선 노동조합은 보상수준이 높아질 수 있다고 생각했다. TUC는 “만약 사회보험이 도입되고 노동자들이 기여한다면, 주당 35실링은 더 이상 적절하지 않을 것이다. 최소한 보상이 올라갈 것이다”(PIN 21/1, 22 December 1944: 2). 또한 노동조합은 오랫동안 노동자보상제도의 운영에 참여하고자 했다. 이것이 자신들의 영향력을 높일 수 있는 방법이라고 보았기 때문이다. 그리고 이것을 위한 전제가 노동자와 사용자들이 동일하게 기여하는 데 있다고 보았다(OMR, 1944: 19~20).

이상에서 보듯이, 산재보상제도가 사회보험체계에 편입되는 문제는 운영 주체와 재원 부담의 문제를 그 안에 내포하고 있다. 하지만 당시 시대적 흐름은 사회보험체제로 산업재해 문제를 다룬다는 것을 암묵적으로 전제하고 있었다. 따라서 이제 문제는 운영 주체의 영향력과 각 주체별 재원 부담의 수준 그리고

보상수준을 일반 사회보험과 같이할 것인지 등을 둘러싸고 벌어졌다.

다음으로, 운영 주체와 관련된 논쟁이 벌어졌다. 앞서 언급한 대로 노동자보상이 사회보험으로 도입된다면 국가, 노동조합, 기업 등의 삼자 간의 재정에 대한 기여와 제도 운영의 문제가 자연스럽게 대두된다. 하지만 이 문제들이 쉽게 해결될 여지가 있는 것은 아니었다. 각 주체들은 당연히 자신들이 더 적은 기여를 하는 대신 더 많은 보상과 더 많은 제도 운영의 참여를 원할 것이기 때문이다.

적절한 방법은 사회보험제도에서 적절한 비율의 이익을 고려하는 것과 연관된다. 즉 사용자와 노동자 그리고 정부가 산재보험제도 운영에 어떤 부담을 질 것인가. 기존에는 경영자들이 일방적으로 부담을 가졌지만, 사회보험에서는 의료보험과 실업보험에서 보듯이 동일한 부담이 필요하다. 그리고 이러한 상황에서 관리의 권한 또한 동일하게 부여하는 것이 마땅하다(PIN 21/1).

이상에서 보듯이, 노동조합은 더 적은 기여를 하는 대신 더 많은 보상과 운영에의 참여를 주장했다. 기여와 관련하여 TUC는 사용자가 6페니³⁾를 내는 반면 노동자는 3페니를 내야 한다고 주장했다(TUC, 1946: 93).

셋째, 재원 부담은 노사정 모두에게 민감한 주제였다. 특히 그동안 재원을 부담하지 않았던 노동조합에게 재원 부담은 뜨거운 감자일 수밖에 없었다. 하지만 영향력의 확대를 위해 재원 부담을 하기로 결정한 노동조합에게 재원 부담 여부의 문제보다는 산업별로 재원 부담을 누가 더 많이 할 것인가가 관건이었다.

산재보험제도의 재원 부담과 관련하여 노동조합 내부에 이견이 표출되었다. 노동조합은 모두 사회보험으로서 산재보험을 설계했지만, 재정 부담과 관련하여 다른 의견을 보였다. TUC는 각 산업의 위험 수준에 따라 다르게 보험료를 징수하는 산재보험제도를 만들어야 한다고 주장했다. 반면 영국광산연맹(Miner's Federation of Great Britain)⁴⁾은 산업과 위험 여부를 불문하고 모든 기업주는 동일한 재원 부담을 져야 한다고 주장했다(Beveridge, 1942, para 93,

3) 원문에서는 '6d.'로 표기되어 있다. 여기에서 d.는 denarius의 약자인데, 이것은 penny의 의미다. 따라서 본 글은 페니로 사용한다.

4) 영국광산연맹은 1944년에 전국광산노동조합(NUM: National Union of Mineworkers)이 된다.

25). 이러한 대립은 1938년의 왕립위원회의 논쟁에서도 그대로 드러났다. 영국 광산연맹은 동일하게 재원 부담을 주장함으로써 광공업에서 실질적인 재정적 부담을 줄이고자 했다(Colwill, 1986: 76~77).

마지막으로 보상수준과 관련해서 노동조합과 기업 간에 명백한 입장 대립이 있었다. 노동조합은 보다 높은 수준의 보상을 원했지만 기업들은 최소한의 영역에서 낮은 수준의 보상이 있어야 한다고 생각했다. 기업가들은 높은 보상은 기업에게 높은 경제적 부담을 가져 오고, 이것은 경제위기로 귀결될 것이라고 주장했다.

Boyd(영국경영연합의 임원)는 법안을 깊이 토론할 필요성을 느꼈다. 비록 노동자들의 안전에는 동의했지만 보상수준의 증가에 대해서는 우려했다. 그는 이 같은 높은 수준을 담고 있는 산재보험 법안이 경제적 과국 없이 실행될 수 있을지에 대해 의심했다(PIN 21/68, BEC, 31 August 1945: 2).

이러한 우려에서 기업가들은 노동자보상이 일반 사회보험과 같은 수준에 머물러야 한다고 주장했다.

Boyd는 보상이 산업과 비산업 간에 차이를 두어서는 안 된다고 보았다. 만약 차이가 있다면, 장애인들이 자신의 장애가 고용상에서 발생한 것이라고 주장하게 만든다. 비록 산업재해가 일반 재해에 비해 특수하다는 것을 인정했을지라도 Boyd는 보상의 차이를 둔다면 장기적으로 큰 실수로 귀결될 것이라고 보았다(BEC, 14 February 1945: 1).

한편 노동조합과 노동부 장관 모리슨(Herbert Morrison)은 노동자들이 사회보험의 연금수급자보다 높은 수준의 보상을 받아야 한다고 주장했다. 산재보험제도 도입의 정치는 이상의 쟁점들을 해결하는 과정이었다.

VII. 산재보험 도입의 정치 : 베버리지 제안에서 입법까지

산재보험제도 형성을 둘러싼 쟁점들은 토론과 타협의 복합적 정치과정을 통해 정리되었다. 산재보험법(IIA) 도입 과정에서 세 가지 법 제출안(bill)이 있었다. 첫 번째는 1942년 베버리지 보고서, 두 번째는 1944년 9월 연립정부의 백서(White Paper), 마지막은 1945년 8월의 노동당 정부의 법 제안서다(Colwill, 1986: 7; Brown, 1982: 25~33; Bartrip, 1987: 168~23; Young, 1964: 87~107 참조). 여기서는 노사정 간의 입장 차이에 초점을 맞추어서 이 과정을 살펴볼 것이다.

1. 새로운 제안 : 베버리지 보고서

베버리지 보고서는 노동자보상의 모든 영역을 검토하였고, 산재노동자 보상에 대한 포괄적인 결론에 도달했다. 앞서 언급한 대로 이 보고서는 산업재해를 사회보험의 영역으로 끌고 오고자 했다. 이것은 “범률가의 천국에서 사회서비스로 산재보험을 전환”(Harris, 1977: 399)하는 것이었고, “면책과 개별 사용자 책임의 원칙으로부터 사회적 책임의 원칙으로 전환”(Schweinitz, 1943)을 의미한다. 베버리지의 사회보험의 여섯 가지 원칙⁵⁾은 산재보험의 구상에도 적용되었다. 이것은 노동자들이 산재보험의 재정에 동일하게 기여하고 동일한 급여를 받아야 한다는 것을 의미한다.

하지만 베버리지 보고서는 자신이 정한 사회보험 원칙과 다른 관점에서 산재보험을 설계하고 있었다. 이탈된 부분은 정액기여에 대한 정액급여의 원칙 부분이었다. 우선 베버리지는 위험한 산업의 기업가들에 대한 세금의 특별징수가 불가피하다고 주장했다(Colwill, 1986: 148). 이 분야에서 더 많은 보험료가 들어갈 것이라고 보았기 때문이었다. 그리고 한 발 더 나아가 베버리지는 일반

5) 여섯 가지 기본 원칙이란 충분한 급여, 정액급여, 정액기여, 행정관리와 책임의 통합·일원화, 적용범위의 포괄성, 피보험자의 분류화 등이다(Beveridge, 1942).

시민들과는 달리 노동자들에게 좀 더 높은 수준의 특별급여 지급⁶⁾이 필요하다고 보았다.

일반 시민보다 노동자들이 더 많은 위험에 노출된다. 예를 들어 광산에서 해마다 6명 중에 한 명꼴로 광부들이 산재를 당한다. 따라서 정부는 산업의 희생자들에 대한 특별한 보상이 합리적이다. 따라서 이 영역에서 급여가 기여에 따라서는 안 된다(OMR, 1944: 13).

이처럼 베버리지는 “산업재해에 대해서는 분리된 그리고 보다 특별한 계획이 필수적이다”고 생각했다(George, 1968: 171). 이런 관점 때문에 산재보험 계획은 사회보험 원칙으로부터 이탈한다. 사회보험의 대상자인 일반 국민보다 노동자들에 대해 보상의 우위성을 주장했기 때문이다. 이 때문에 산재보험은 1980년대까지 사회보험 속에 통합되지 못하고 분리되어 존재해 왔다.

베버리지는 왜 산재보험의 재정 문제 및 보험료 지급과 관련해서 징액기여와 징액급여의 원칙을 이탈해야 한다고 권고했을까? 다시 말해 이 보고서는 왜 위험한 사업장에 대한 특별징세(special levy)와 피보험자에게 더 특별한 대우를 해야 한다고 보았을까? 그것은 TUC와 영국광산연맹(MFGB) 간의 논쟁을 이해해야 한다. 즉 앞서 언급했듯이, 채용 확보를 모든 산업에서 동일하게 하자고 주장하는 영국광산연맹과 더 많은 위험을 안고 있는 산업에서 더 많은 출자를 해야 한다고 주장하는 TUC 간의 의견 절충 과정에서 발생한 것이다.

이상에서 보듯이, 베버리지 보고서의 권고는 양대 노총 간의 토론과 타협을 담고 있다. 즉 산재보험이 사회보험이면서도 단일한 사회보험의 체계에 통합되지 않고 분리되었던 것은 베버리지가 산재노동자를 일반 사회보험 수급권자보다 더 나은 대우를 받아야 한다고 생각했기 때문이다. 그리고 이것은 노동조합의 견해를 반영한 것이었다.

6) 베버리지는 산재노동자들의 장애급여를 최초 13주 동안은 일반 사회보험의 급여와 같이 징액급여로 지급해야 한다고 보았다. 하지만 13주 이후에 산재노동자들의 장애급여는 소득비례(earnings-related)해서 지급해야 한다고 주장했다. 이 비용은 보통의 사회보험의 기여와 위험과 질병이 평소보다 더 큰 산업에서의 특별징수를 통해 충당될 수 있다고 보았다(Harris, 200: 464).

2. 타협 : 백서와 정부안

베버리지 보고서 발간 이후 산재보상을 논의하기 위한 많은 위원회들이 만들어졌다. 예를 들어 연립정부하에서 재건을 위한 전시내각위원회(War Cabinet's Committee on Reconstruction Problems), 베버리지보고서 공식위원회(Official Committee on the Beveridge Report), 재건우선위원회(Committee on Reconstruction Priorities), 노동자보상자문위원회(Workmen's Compensation Advisory Committee) 등이 존재했다.

이상의 위원회들은 베버리지 보고서를 본격적으로 검토하였고, 그 과정에서 1944년 9월에 백서가 도출되었다. 백서는 사회보험에 대한 구상을 담고 있는데, 이것은 1분야와 2분야의 두 부분으로 나뉘어져 있었다. 첫 번째 부분이 사회보험의 포괄적인 분야를 논의하고 있다면, 두 번째 부분은 산재보험 계획을 담고 있다(Choudhuri, 1962: 159). 이것은 베버리지 보고서가 산재노동자를 특별하게 다루어야 한다는 것을 반영한 결과였다. 백서는 산재로 인한 장애나 삶의 손실은 사회서비스로 보장되어야 한다고 보고, 분리된 보험재정으로부터 보상이 이루어져야 한다고 제안했다(OMR, 1944: 5).

기여의 비율은 성인의 경우 주당 6페니, 여성의 경우 4페니, 청소년의 경우는 이의 절반인 2페니였다. 사용자와 노동자는 같은 비율로 부담했는데, 이것은 노사가 전체 재정의 6분의 5를 부담하고 정부는 6분의 1을 부담했다(OMR, 1944: 19~20). 한편 베버리지 위원회는 위험한 산업의 특별징수를 거부했다. 이것은 행정을 복잡하게 할 뿐만 아니라 이들 사업장의 경제적 부담을 줄 것으로 보았기 때문이다(Bartip, 1987: 196).

이상에서 보듯이, 백서는 기본적으로 베버리지 보고서를 수용했다. 하지만 베버리지 보고서의 모든 것을 받아들인 것은 아니었다. 백서는 “13주 이상으로 지속된 산재의 경우 일반 보험이 지급하는 급여가 아니라 산재환자들에게는 특별급여를 주는데 이것을 반대했다. 또한 위험사업장에 대한 경영자들의 특별징수를 반대했다”(OMR, 1944: 13).

약간의 이견이 있었지만 백서는 대체적으로 모두에게 환영을 받았다. 내무부장관 모리슨(Morrison)은 “산재에 대한 책임성을 사용자 개인에서 공동체로 바

꾸었다는 데 의의가 있다”고 주장했다(Hansard 404, 1944: 1393). 노동조합은 “이런 방식으로 그동안 TUC가 생각해 왔고, 앞으로 이것에 준해서 행동할 것이다”(PIN 21/1, 22 December 1944: 1)라고 말했다.

하지만 모든 것이 완벽하게 합의되었던 것은 아니었다. 노동당은 급여의 비율(첫 13주 동안 주당 35실링)이 첫 날부터 적용되어야 한다고 주장했다. 또한 적절한 의료서비스가 필요한 모든 치료와 재활 그리고 훈련 및 새로운 정착을 위해 보장되어야 한다고 보았다(Labour Party, 1944: 6). 이러한 비판의 맥락에서 TUC는 급여의 비율과 비교하여 기여의 비율에 대해 불만을 표시했다. “삼자 간의 공동으로 재정을 만드는 것은 급여의 수준을 높이는 상황에서 가능하다. ... 따라서 경영자들의 기여는 주당 6페니로 노동자들 기여의 배가 되어야 한다”(Bartrip, 1987: 204)고 했다.

백서는 의회에서 논의되었다(1944, 10. 24~11. 28). 여야 간에 약간의 비판이 있었지만 만장일치로 백서를 승인했다. 이 백서는 처칠의 선거관리 과도정부(Churchill's Caretaker Government)에 의해 1945년 6월 6일에 정부안(National Insurance (Industrial Injuries) Bill)으로 제출되었다. 이 법안은 별다른 논란 없이 총선과 의회의 회산으로 처리가 잠시 유보되었다.

3. 입법 : 노동당 정부의 등장과 제도화

산재보험제도에 대한 최종 검토가 1945년 노동당의 압승으로 끝난 선거 직후에 시작되었다. 노동당은 내각의 분과위원회인 사회서비스위원회(Social Services Committee)를 설치했다. 산재보험과 관련된 이슈는 이 위원회의 두 번째 모임에서 본격적으로 다루어졌다. 여기서 연립정부의 논의들을 이어받아 입법화하자는 결정에 도달했다. 이에 따라 1945년 8월 23일에 노동당의 안이 만들어졌다. 이 안은 최초의 입법적 노력의 산물이었다(Bartrip, 1987: 209). 1946년 2월 22일에 이 법안은 최종적으로 의회를 통과했고 1948년 7월 5일에 발효되었다.⁷⁾

7) 이 과정에서 일어난 논쟁을 이해하기 위해서는 1945년 10월 10일과 11일에 있었던 제2차 독회와 1945년 10월 30일과 12월 13일에 있었던 상임위원회의 논의를 살펴보아야 한다.

이 단계에서 약간의 변화가 있었다. 예를 들어 사회보험의 기본급여가 증가했고, 새로운 수당, 즉 특별수당(Special Hardship allowance)이 생겼다. 그런데 이것이 어떻게 가능한 것이었을까. 예를 들어 노동당 정부안이 제안했던 40실링의 수당이 45실링으로 상승했다. 이 변화의 하나의 단서는 피크(Osbert Peake)의 진술에서 찾을 수 있다:

9월 12일에 블랙풀(Blackpool)에서 TUC 간부들은 수상을 만났다. 여기에서 산재보험 법제안에 대해 토론이 있었는데, TUC는 기본적인 수당이 올라야 한다고 강하게 제안했다. 하지만 그 법안이 9월 19일 인쇄되었을 때 별다른 변화가 없었다. 그러나 놀랍게도 제2차 독회에서 수상은 40실링에서 45실링으로 인상한다고 발표했다(Hansard 414, 1945: 291).

이상에서 보듯이, 노동조합과 노동당 간에 긴밀한 토론과 협상을 통해 산재보험의 일부 내용이 수정된 것이다. 이 법안이 1945년 8월에 공포되었을 때, TUC는 산재보험법을 매우 긍정적으로 평가했다.

“이 새로운 제도는 많은 시간 동안 노동조합이 추구해 온 근본적인 변화를 담고 있다”(TUC, 1949: 1). 산재보험제도는 합의에 참여했던 보수당에서도 일제히 환영하였다.

VIII. 분석과 시사점

이상에서 보듯이, 영국의 산재보험제도는 베버리지 보고서와 같은 지도, 개혁의지를 갖고 있었던 노동당의 집권, 그리고 보편적인 복지를 해야 한다는 시대적 상황의 산물이었다. 그런데 보다 중요한 것은 이것을 추동한 노동조합의 조직적인 힘과 참여가 있었다는 사실이다. 영국의 노동조합은 산재보상의 정치에서 문제 제기자, 정책 내용의 결정자, 실질적 입법의 주체로서 존재했다. 즉 끊임없이 산재보상의 문제점에 대해 비판했을 뿐만 아니라 대안을 제시해 왔으

며, 정책결정 과정에서 노동당을 통해 개입해 왔다. 따라서 영국의 산재보험제도 형성의 정치는 노동조합이 적극적으로 참여하고 이러한 노동정치가 사회보험과 복지국가의 전제였다는 것을 보여주고 있다.

이상에서 보듯이, 복지국가는 자신의 지도나 이념을 가지고 있다고 해서 형성될 수 있는 것은 아니다. 이것은 필요조건이지 충분조건이 아니기 때문이다. 즉 어떤 이념을 가진 특정 세력이 정치과정에 참여하여 영향력을 행사할 때 그것은 비로소 제도가 되는 것이다. 이런 점에서 어떤 제도의 이면에는 세력관계와 이념이 들어 있다.

영국은 1970년대 말 신자유주의를 표방하는 대처의 집권 이후 보편주의를 지향하는 복지국가에서 앵글로색슨 모델로 불리는 신자유주의적 유형의 국가로 변모한다. 이를 통해 복지 축소의 정치가 진행되었다(Pierson, 2006). 노동조합은 노동당의 ‘멀리도 가까이도 하지 않는(불가원 불가근) 정책과 보수당 정권의 공격으로 점차 위축되었다. 하지만 복지국가는 대처의 기대만큼 급속하게 위축되지는 않았다. 그것은 복지 축소에 대한 저항의 정치가 작동했기 때문이다. 저항의 근거는 물론 노동조합이었지만 그보다 더 주목해야 할 것은 복지유산을 누리고 있는 일반 시민, 즉 이해관계자들이다(유범상·이현숙, 2008). 이런 점에서 복지 형성의 정치를 노동운동이 이끌었다면 복지국가 축소에 대한 저항의 정치는 노동자뿐만 아니라 일반 시민들까지 가세했다(Pierson, 2006).

이상에서 보듯이, 영국의 산재보험 형성을 통해 본 복지국가 형성과 신자유주의 이후의 복지국가 축소의 정치는 현재 복지국가를 둘러싼 논쟁의 상황에 있는 한국에 주는 함의는 무엇인가. 그것은 우리가 정교하게 짜여진 복지국가의 지도를 갖기 위해 노력해야 한다는 것을 보여준다. 이 지도는 새로운 이념을 반영해야 한다. 하지만 이 지도를 활용할 수 있는 세력이 존재하지 않는다면 박물관의 박제품에 지나지 않을 것이다. 여기에서 노동조합과 노동정치는 매우 중요한 역할을 해야 한다. 한편 한국은 현재 복지국가 형성의 정치뿐만 아니라 복지국가 축소의 정치에 대항하는 정치를 조직해야 한다. 이런 점에서 한국의 복지정치는 형성과 동시에 축소에 대한 저항의 정치라는 이중의 과제를 수행해야 한다. 이런 점에서 한국은 복지국가를 위한 세력을 노동운동뿐만 아니라 시민사회운동의 연대에서 찾아야 할 것이다.

참고문헌

- 김수행(2005). 『알기쉬운 정치경제학』. 서울대출판부.
- 유범상 · 이현숙(2008). 「영국의 복지유형과 의식의 괴리: 그 기원과 시사점」. 『사회복지연구』 38: 325~352.
- Barnes, D. and E. Reid(1982). *Governments and Trade Unions*. London: Heinemann Educational Books Ltd.
- Bartrip, P. W.(1987). *Workmen's Compensation in Twentieth Century in Britain: Law, History and Social Policy*. Avebury: Aldershot.
- BEC(British Employers' Confederation)(1945). "Industrial Injury Insurance Scheme: Notes of deputation from the British employers' confederation." 14 February.
- _____(1945). "Deputation from British Employers' Confederation: Industrial injuries insurance bill." 31 August.
- Beveridge, W.(1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO, Cmd. 6404.
- Beveridge, W.(1953). *Power and Influence*. Hodder & Stoughton.
- Bloor, M.(2000). "The South Wales Miners' Federation, Miners' Lung and the Instrumental Use of Expertise, 1900-1950." *Social Studies of Science* 30 (1): 125~140.
- Brown, J. C.(1982). *Industrial Injuries: Studies of the Social Security System* (Report No.606). London: Policy Studies Institute.
- Childs, D.(1986). *Britain since 1945: A Political History (2nd)*. London: Routledge.
- Choudhuri, S. R.(1962). *Social Security in India and Britain: A Study of the Industrial Injury Schemes in the Two Countries*. World Press.
- Colwill, J. G.(1986). *Capital, Labour, and the State: The Origins of the National*

- Insurance (Industrial Injuries) Act 1946*. PhD thesis in Philosophy at London School of Economics and Political Science.
- DHSS(1981). "Social Security Act 1975: Reform of the Industrial Injuries Scheme"(Cmnd 8402). HMSO.
- Dorey, P.(1995). *British Politics since 1945*. Blackwell.
- Dwyer, T.(1991). *Life and Work: Industrial Accidents as a Case of Socially Proceced Error*. Mew York: Plenum Press.
- Esping-Andersen, G.(1985). *Politics against Market: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- _____(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Eva, D., and R. Oswald(1981). "Health and Safety at Work. London and Sydney: Pan original." George, V. N., 1968, *Social Security: Beveridge and After*. Routledge & Kegan Paul.
- Freedman, L.(1996). *Politics and Policy in Britain*, White Plains, N.Y, London: Longman. 정원석 역. 『영국정치론』. 2002. 제주대학교출판부.
- George, V. N.(1968). *Social Security: Beveridge and After*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Gough, I.(1979). *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Hall, P. A.(1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hansard(Parliamentary Debates) (1944) Vol. 404 (1945) Vol. 414 (1974) Vol. 875 (1974) Vol. 877 (1975) Vol. 887 (1975) Vol. 897 (1997) Vol. 872.
- Harris, J.(1977). *William Beveridge: A Biography*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, K.(2000). *The Making of Social Policy in Britain: From the Poor Law to New Labour (3rd)*. London: The Athlone Press.
- Jorgensen, H.(2002). *Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making Process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kavanagh, D.(1996). *British Politics: Continuities and Change (3rd)*. Oxford:

Oxford University Press.

- Koelble, T. A.(1995). "The New Institutionalism in Political Science and Sociology." *Comparative Politics* 27 (2): 231~243.
- Mcivor, Arthur and Johnston, Ronald(2007). *Miner's Lung: A History of Dust Disease in British Coal Mining*. Ashgate.
- Melling, J., and M. Bufton(2005). "A Mere Matter of Rock: Organized Labour, Scientific Evidence and British Government Schemes for Compensation of Silicosis and Pneumoconiosis among Coalminers, 1926~1940." *Medical History* 49 (2): 155~178.
- OMR(Office of the Minister of Reconstruction)(1944). *Social Insurance: Proposals for an Industrial Injury Insurance Scheme (Part 2, Workmen's compensation)*. London: HMSO.
- Pearson, P. H.(1978). "Royal Commission on Civil Liability and Compensation for Personal Injury"(Cmnd 7054-1). HMSO.
- Pelling, H. M.(1987). *A History of British Trade Unionism (4th)*. London: Macmillan.
- Pierson, C.(2006). *Beyond the Welfare State?: The New Political Economy of Welfare (3rd)*. Cambridge: Polity.
- PIN 21/1, TUC(1944). "Industrial Injury Insurance Scheme: Notes of Deputation from Trade Union Congress Report." 22 December.
- Pontusson, J.(1995). "From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting political institutions in their place and taking interests seriously." *Comparative Political Studies* 28 (1): 117~147.
- Poulantzas, N.(1978). *State, Power, Socialism*. London: Verso.
- Rothstein, B.(1990). "Marxism, Institutional Analysis, and Working-Class Power: The Swedish case." *Politics and Society* 18 (3): 317~345.
- Schweinitz, K.(1943). *England's Road to Social Security*. New York: Barnes.
- Seldon, A.(1991). *Government and Economies in the Postwar World : Economic policies and comparative performance, 1945~85*. London: Routledge.
- Thelen, K., and S. Steinmo(1992). "Historical Institutionalism in Comparative

Politics.” in Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. *Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press.

TUC(1946). *Annual Report on Activities*.

_____(1949). *Guide to the Industrial Injuries Acts and Regulations*.

Tweeddale, G.(1999). *From Magic Mineral to Killer Dust: Turner and newall and the asbestos hazard*. Oxford: Oxford University Press.

Wikeley, N. J., and A. I. Ogus(2002). *The Law of Social Security (5th)*. London: Butterworths.

Wooding, J., and C. Levenstein(1999). *The Point of Production: Work environment in advanced industrial societies*. Guililford Press. 김명희 외 역, 『노동자건강의 정치경제학』. 2008. 한울.

Young, A. F.(1964). *Industrial Injuries Insurance*. London: Routledge & Kegan Paul.

abstract

Formation of Welfare State and Labour Politics in Britain
Focusing on National Insurance (Industrial Injuries)
Act 1946

Bumsang Yoo

This objective of this thesis is to explore the formation of welfare state and the role of trade unions in Britain focusing on National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946. This is because the Act embodied industrial relations and was a indicator of welfare state. It is expected that this study gives an insight about the politics of welfare state formation in Korea.

The result of this study focusing on the role of trade union is that TUC was the important actor in the formation of the Act. The trade union had criticized for serious defects of the Workers' Compensation Act which was the system for industrial injury before the National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946 and made many efforts to improve the existing act. In particular the union actively participated in the discussion and decision making process of the new act.

This thesis comes to the conclusion that the role of trade unions is still a deceive factor in politics of welfare state formation and organization of power bloc is a necessary and sufficient condition in the welfare state formation in Korea.

Keyword : National Insurance (Industrial Injuries) Act 1946, welfare state, industrial injury, labour politics